

Dosar nr.3r-352/22  
2-22017273-01-3r-11112022

Instanța de fond: Curtea de Apel Chișinău (jud. A. Minciuna, V. Negru, E. Palanciuc)

## DECIZIE

28 decembrie 2022

mun. Chișinău

Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ  
al Curții Supreme de Justiție

în componența:

Președintele ședinței, judecătorul  
judecătorii

Tamara Chișca-Doneva  
Nicolae Craiu  
Aliona Miron

examinând recursul depus de Autoritatea Națională de Integritate,  
în cauza de contencios administrativ la cererea de chemare în judecată  
formulată de xxxxx împotriva Autorității Naționale de Integritate cu privire la  
anularea actului de constatare,

împotriva încheierii din 26 septembrie 2022 a Curții de Apel Chișinău, prin  
care a fost declarată inadmisibilă acțiunea reconvențională înaintată de  
Autoritatea Națională de Integritate împotriva lui xxxxx privind constatarea  
caracterului nejustificat al activelor financiare,

c o n s t a ț ă:

La 07 februarie 2022, xxxxx a depus la Curtea de Apel Chișinău cerere de  
chemare în judecată, care ulterior la 18 august 2022 a fost concretizată, împotriva  
Autorității Naționale de Integritate, privind anularea actului de constatare nr.  
03/04 din 06 ianuarie 2022 (f.d.4-13).

La 22 februarie 2022, Autoritatea Națională de Integritate a depus la Curtea  
de Apel Chișinău cerere împotriva lui xxxxx, privind constatarea caracterului  
nejustificat al activelor financiare lui xxxxx, în valoare de 679411 de lei,  
înregistrate în perioada 01 august 2016 - 11 martie 2020 prin depuneri în numerar  
la cont/card bancar, precum și confiscarea averii nejustificate în folosul statului,  
de la xxxxx în valoare de 679411 de lei (f.d.58-81).

Prin încheierea din 26 septembrie 2022 a Curții de Apel Chișinău a fost  
declarată inadmisibilă acțiunea reconvențională înaintată de către Autoritatea

Națională de Integritate împotriva lui xxxxx, privind constatarea caracterului nejustificat al activelor financiare lui xxxxx, în valoare de 679411 de lei, înregistrate în perioada 01 august 2016 -11 martie 2020 prin depuneri în numerar la cont/card bancar, precum și confiscarea averii nejustificate în folosul statului, de la xxxxx în valoare de 679411 de lei, depusă în cadrul acțiunii de contencios administrativ înaintată de către xxxxx împotriva Autorității Naționale de Integritate, privind anularea actului de constatare nr. xxxxx (f.d.195 - 200).

Invocând netemeinicia și ilegalitatea încheierii enunțate, la 02 noiembrie 2022, Autoritatea Națională de Integritate a depus recurs, solicitând admiterea recursului, casarea încheierii din 26 septembrie 2022 a Curții de Apel Chișinău, cu adoptarea unei încheieri noi, prin care să fie declarată admisibilă cererea depusă de Autoritatea Națională de Integritate în sensul formulat (f.d.202-203).

În motivarea recursului a indicat că Curtea de Apel Chișinău nu a elucidat pe deplin toate temeiurile legale invocate și a aplicat eronat normele de drept material care vin în contradicție cu circumstanțele de fapt și de drept.

Consideră că acțiunea reconvențională putea fi examinată de către Curtea de Apel Chișinău, în primă instanță.

Sub acest aspect a indicat că începând cu 29 octombrie 2021, data intrării în vigoare a modificărilor operate de legiuitor, competența de a examina legalitatea actelor de constatare emise de Autoritatea Națională de Integritate, îi revine Curții de Apel Chișinău.

Potrivit art.34 alin.(6) din Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate nr.132 din 17 iunie 2016 în cazul contestării actului prin care se constată încălcarea regimului juridic al declarării averii și intereselor personale, Autoritatea poate solicita confiscarea averii nejustificate în cadrul procedurilor de contestare a actului de constatare.

Mai menționează că, Legea nr.132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate în raport cu Codul administrativ al Republicii Moldova și Codul de procedură civilă al Republicii Moldova, este o lege specială.

Dat fiind faptul că, Curtea de Apel Chișinău este competentă în materie de contencios administrativ să soluționeze acțiunile în care se contestă actele de constatare emise de Autoritatea Națională de Integritate, tot Curtea de Apel Chișinău, prin prisma art.34 alin.(6) din Legea nr.132 din 17 iunie 2016 „în cazul contestării actului prin care se constată încălcarea regimului juridic al declarării averii și intereselor personale, Autoritatea poate solicita confiscarea averii nejustificate în cadrul procedurilor de contestare a actului de constatare” este competentă de a examina cererea înaintată de Autoritatea Națională de Integritate privind confiscarea averii nejustificate, or, aceasta se examinează în cadrul procedurilor de contestare a actului de constatare.

Astfel, consideră că examinarea cererii de chemare în judecată reconvențională depusă la 22 februarie 2022 de Autoritatea Națională de Integritate cu privire la confiscarea averii nejustificate, ține de competența Curții de Apel Chișinău, ca instanță competentă să judece acțiunile în care se contestă actele de constatare emise de Autoritatea Națională de Integritate.

Totodată, a mai notat că prevederile Legii nr.132 din 17 iunie 2016 cu

privire la Autoritatea Națională de Integritate au fost ulterior adoptate (este o lege mai nouă), astfel prin prisma art.7 alin.(3) din Legea nr.100 din 22 decembrie 2017 cu privire la actele normative, urmează a fi aplicate prevederile normelor prevăzute de Legea nr.132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate.

Prin urmare, solicită constatarea faptului că Autoritatea Națională de Integritate corect a depus cererea reconvențională împotriva lui xxxxx cu privire la constatarea existenței diferenței substanțiale, deținerii averii cu caracter nejustificat și confiscarea averii nejustificate, în procedura examinării cauzei de contencios administrativ la cererea de chemare în judecată a lui xxxxx împotriva Autorității Naționale de Integritate, privind anularea actului de constatare nr. 03/04 din 06 ianuarie 2022.

Conform articolului 242 din Codul administrativ, recursul împotriva încheierii judecătorești se depune motivat la instanța de judecată care a emis încheierea contestată în termen de 15 zile de la notificarea încheierii judecătorești, dacă legea nu stabilește un termen mai mic.

Încheierea din 26 septembrie 2022 a Curții de Apel Chișinău a fost notificată Autorității Naționale de Integritate la 25 octombrie 2022, prin intermediul poștei electronice (f.d.201).

La 02 noiembrie 2022, Autoritatea Națională de Integritate a depus recurs împotriva încheierii din 26 septembrie 2022 a Curții de Apel Chișinău (f.d.202-203).

Astfel, instanța de recurs constată că, recursul depus de Autoritatea Națională de Integritate a fost depus cu respectarea prevederilor articolului 242 din Codul administrativ, pentru demararea căii de atac în ordine de recurs.

La 11 noiembrie 2022, întru respectarea dreptului părților la un proces echitabil, Curtea Supremă de Justiție a expediat în adresa lui xxxxx și avocatului xxxxx copia recursului depus de Autoritatea Națională de Integritate, cu înștiințarea despre posibilitatea depunerii referinței (f.d.211).

Prin referința depusă la 23 noiembrie 2022, xxxxx, reprezentat de avocatul xxxxx a solicitat să fie respins recursul depus de Autoritatea Națională de Integritate, cu menținerea încheierii din 26 septembrie 2022 a Curții de Apel Chișinău (f.d.213-215).

Potrivit articolului 243 alin.(2) din Codul administrativ, instanța competentă soluționează recursul împotriva încheierilor judecătorești fără ședință de judecată. Dacă consideră necesar, instanța competentă poate cita participanții la proces.

Complețul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție consideră inoportună citarea participanților la proces pentru a se pronunța cu privire la problemele invocate în recurs, deoarece argumentele indicate în cererea de recurs au fost expuse cu suficientă claritate.

Studiind materialele cauzei, Complețul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție ajunge la concluzia de a respinge recursul depus de Autoritatea Națională de Integritate și a menține încheierea din 26 septembrie 2022 a Curții de Apel Chișinău, din considerentele

ce urmează.

În corespundere cu articolul 241 alin.(1) din Codul administrativ încheierile primei instanțe și ale instanței de apel pot fi contestate cu recurs, separat de hotărâre, în cazurile prevăzute de prezentul cod și de alte legi.

Conform art.243 alin.(1) lit.b) din Codul administrativ, examinând recursul împotriva încheierii judecătorești, instanța adoptă una dintre următoarele decizii: respinge recursul.

Pentru a se expune asupra legalității încheierii din 26 septembrie 2022 a Curții de Apel Chișinău, Colegiul va proceda la analiza, pe rând, a circumstanțelor cauzei, argumentelor recurente și a normelor de drept aplicabile acesteia.

Articolul 21 alin.(1) din Codul administrativ stipulează că, autoritățile publice și instanțele de judecată competente trebuie să acționeze în conformitate cu legea și alte acte normative.

Potrivit art.22 alin.(1) din Codul administrativ, autoritățile publice și instanțele de judecată competente cercetează starea de fapt din oficiu. Acestea stabilesc felul și volumul cercetărilor și nu sânt legate nici de expunerile participanților, nici de cererile lor de reclamare a probelor.

În corespundere cu prevederile art.194 alin.(1) din Codul administrativ, în procedura în prima instanță, în procedura de apel și în procedura de examinare a recursurilor împotriva încheierilor judecătorești se soluționează din oficiu probleme de fapt și de drept.

Din actele cauzei rezultă că, obiectul recursului vizează legalitatea încheierii din 26 septembrie 2022 a Curții de Apel Chișinău, prin care a fost declarată inadmisibilă acțiunea reconvențională înaintată de către Autoritatea Națională de Integritate împotriva lui xxxxx cu privire la constatarea existenței diferenței substanțiale și deținerea averii cu caracter nejustificat și confiscarea averii nejustificate constatate, pe motiv că cererea în cauză nu ține de competența completului specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ din cadrul Curții de Apel Chișinău (f.d.195-200).

Instanța de recurs reține că, la 07 februarie 2022, xxxxx a depus la Curtea de Apel Chișinău acțiune în contencios administrativ împotriva Autorității Naționale de Integritate solicitând anularea actului de constatare nr. xxxxx, ca fiind ilegal în fond, emis cu încălcarea procedurii stabilite.

Este cert și faptul că la 22 februarie 2022, Autoritatea Națională de Integritate a depus cerere reconvențională împotriva lui xxxxx, privind constatarea caracterului nejustificat al activelor financiare lui xxxxx, în valoare de 679411 de lei, înregistrate în perioada 01 august 2016 - 11 martie 2020 prin depuneri în numerar la cont/card bancar, precum și confiscarea averii nejustificate în folosul statului, de la xxxxx în valoare de 679411 de lei.

Iar, prin încheierea din 26 septembrie 2022 a Curții de Apel Chișinău a fost declarată inadmisibilă acțiunea reconvențională înaintată de către Autoritatea Națională de Integritate împotriva lui xxxxx, privind constatarea caracterului nejustificat al activelor financiare lui xxxxx, în valoare de 679411 de lei, înregistrate în perioada 01 august 2016 -11 martie 2020 prin depuneri în numerar

la cont/card bancar, precum și confiscarea averii nejustificate în folosul statului, de la xxxxx în valoare de 679411 de lei, depusă în cadrul acțiunii de contencios administrativ înaintată de către xxxxx împotriva Autorității Naționale de Integritate, privind anularea actului de constatare nr. xxxxx.

Verificând legalitatea încheierii contestate, în raport cu motivele recursului și cadrul legal aplicabil speței, instanța de recurs apreciază ca fiind justă concluzia Curții de Apel Chișinău cu privire la declararea inadmisibilității cererii înaintate de Autoritatea Națională de Integritate.

Sub acest aspect, instanța de recurs reține prevederile art.207 alin.(1) din Codul administrativ, potrivit cărora instanța verifică din oficiu dacă sunt întrunite condițiile pentru admisibilitatea unei acțiuni în contenciosul administrativ. Dacă este inadmisibilă, acțiunea în contencios administrativ se declară ca atare prin încheiere judecătorească susceptibilă de recurs.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție conchide că Curtea de Apel Chișinău, fiind învestită cu examinarea cauzei ca prima instanță, just a stabilit că Codul administrativ nu conține în Cartea a treia, reglementări legale de înaintare a acțiunii reconvenționale în procedura contenciosului administrativ. Or, acțiunea reconvențională este o categorie separată a acțiunii civile, care este înaintată de către pârât, în cadrul unui proces deja pornit, ca mijloc de apărare împotriva acțiunii principale.

În conformitate cu prevederile art.2 alin.(1), (2) din Codul administrativ, prevederile prezentului cod determină statutul juridic al participanților la raporturile administrative, atribuțiile autorităților publice administrative și ale instanțelor de judecată competente pentru examinarea litigiilor de contencios administrativ, drepturile și obligațiile participanților în procedura administrativă și cea de contencios administrativ.

Anumite aspecte ce țin de activitatea administrativă privind domenii specifice de activitate pot fi reglementate prin norme legislative speciale derogatorii de la prevederile prezentului cod numai dacă această reglementare este absolut necesară și nu contravine principiilor prezentului cod.

În conformitate cu prevederile art.5 din Codul administrativ, activitatea administrativă reprezintă totalitatea actelor administrative individuale și normative, a contractelor administrative, a actelor reale, precum și a operațiunilor administrative realizate de autoritățile publice în regim de putere publică, prin care se organizează aplicarea legii și se aplică nemijlocit legea.

Astfel, acțiunea în contencios administrativ constituie ansamblul mijloacelor procesuale consacrate și garantate, pentru apărarea, prin intermediul instanței de judecată, a unui drept încălcat prin activitatea administrativă a unei autorități publice și constă din trei elemente interdependente: obiectul, temeiul și părțile acțiunii.

La rândul său, obiectul acțiunii în contenciosul administrativ îl formează pretențiile reclamantului față de autoritatea publică pârâtă, adresate instanței de judecată în scopul apărării propriilor drepturi și care reies din raportul material-

litigios și în privința cărora instanța de judecată urmează să se expună prin actul de dispoziție judecătorească.

În acest context, instanța de recurs reține că procedura contenciosului administrativ nu este o procedură judiciară civilă, ci o procedură judiciară distinctă, iar normele Codului de procedură civilă se aplică doar complementar și anume în situația, când în Codul administrativ lipsește o normă corespunzătoare, și numai dacă reglementarea corespunzătoare din Codul de procedură civilă nu este în contradicție cu ideile de bază ale Cărții a treia din Codul administrativ.

În raport cu dispozițiile Codului de procedură civilă, care la art.172 prevede intentarea acțiunii reconvenționale, Cartea a treia din Codul administrativ, care reglementează procedura contenciosului administrativ, este *lex specialis* și respinge toate normele Codului de procedură civilă, care derogă de la Codul administrativ.

Mai mult decât atât, reieșind din prevederile art.2 alin.(2) Cod administrativ, anumite aspecte ce țin de activitatea administrativă privind domenii specifice de activitate pot fi reglementate prin norme legislative speciale derogatorii de la prevederile prezentului cod numai dacă această reglementare este absolut necesară și nu contravine principiilor prezentului cod.

În interpretarea corectă a normei de drept enunțate, este de înțeles că prevederile derogatorii pentru procedura administrativă și pentru procedura contenciosului administrativ din legile speciale cu reglementări privind procedura contenciosului administrativ au prioritate față de prevederile Codului administrativ, iar în tot cazul, aceste reglementări de excepție urmează să rămână limitate la cele neapărat necesare și nu se permite ca ele să contravină principiilor Codului administrativ.

Sub acest aspect, instanța de recurs remarcă că, prevederile art.34 alin.(6) din Legea nr.132 din 17 iunie 2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, în redacția Legii nr.130 din 7 octombrie 2021, în vigoare din 29 octombrie 2021, invocate de către Autoritatea Națională de Integritate, potrivit cărora în cazul contestării actului prin care se constată încălcarea regimului juridic al declarării averii și intereselor personale, Autoritatea poate solicita confiscarea averii nejustificate în cadrul procedurilor de contestare a actului de constatare, nu pot fi aplicabile în speță, deoarece derogă de la prevederile Codului administrativ.

Or, unul dintre principiile procedurii de contencios administrativ, constituie supremația dreptului, prevăzut de art. 36 alin. (1) și (2) Cod administrativ, conform cărora instanța de judecată competentă să soluționeze acțiunile în contencios administrativ este obligată să respecte principiul supremației dreptului, în conformitate cu care demnitatea omului, drepturile și libertățile lui sunt considerate valori supreme și sunt garantate de stat.

Instanțele de judecată competente aplică principiul supremației dreptului cu luarea în considerare a jurisprudenței Curții Europene pentru Drepturile Omului.

La acest segment, se va evidenția și jurisprudența CtEDO, care în practica sa constantă a statuat că o instanță este caracterizată de rolul său jurisdicțional: de a soluționa, pe baza normelor de drept, cu jurisdicție deplină și în urma unei

proceduri organizate, orice problemă care ține de competența sa (hotărârea CtEDO din 10 mai 2001 Cipru vs Turcia pct. 233).

În această ipoteză se va nota că, pentru ca dreptul de acces la o instanță să fie respectat, instanța în fața căreia este adusă cauza trebuie să se bucure de jurisdicție deplină.

În această ordine de idei, în circumstanțele expuse, instanța de recurs menționează că prevederile Codului administrativ nu învestește completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ din cadrul Curții de Apel Chișinău, de a examina acțiunea reconvențională depusă de către Autoritatea Națională de Integritate împotriva lui xxxxx, în procedura contenciosului administrativ.

Iar, prin prisma standardelor Curții Europene a Drepturilor Omului, nerespectarea de către o instanță a dispozițiilor de drept intern implică în principiu o încălcare a art. 6 § 1 din Convenție (DMD Group, A.S. împotriva Slovaciei, pct. 61).

Sintetizând cele reliefate supra, instanța de recurs atestă temeinicia concluziei primei instanțe precum că purcederea la examinarea acțiunii reconvenționale înaintate de Autoritatea Națională de Integritate, în procedura contenciosului administrativ, în lipsa unor reglementări a raporturilor administrative la înfăptuirea activității administrative, ar duce la încălcarea principiilor prevăzute de Codul administrativ.

Față de toate aceste considerente, prima instanță justificat a considerat inadmisibilă cererea înaintată de Autoritatea Națională de Integritate, ca fiind depusă cu încălcarea normelor Codului administrativ.

Procedura de confiscare a averii nejustificate în folosul statului este reglementată de normele Codului de procedură civilă, într-o procedură civilă separată, conform regulilor de examinare a acțiunii civile, care nu poate fi asimilată unei acțiuni în procedura contenciosului administrativ.

Or, în conformitate cu art.278<sup>1</sup> alin.(1) și (2) CPC, cererea privind confiscarea averii nejustificate se depune la judecătoria în a cărei circumscripție își are domiciliul persoana a cărei avere este solicitată de a fi confiscată. Cererea privind confiscarea averii nejustificate este depusă de Autoritatea Națională de Integritate și trebuie să corespundă prevederilor art.166.

Iar potrivit prevederilor art.278<sup>2</sup> alin.(1) CPC, cererea privind confiscarea averii nejustificate se judecă în instanță conform regulilor generale de examinare a acțiunilor civile, cu excepțiile stabilite de prezentul capitol.

Din considerentele menționate supra și având în vedere că încheierea din 26 septembrie 2022 a Curții de Apel Chișinău este întemeiată și legală, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție consideră necesar de a respinge recursul depus de Autoritatea Națională de Integritate.

În conformitate cu art.art.241, 243 alin.(1) lit.b), (2) și (3) din Codul administrativ, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios

administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al  
Curții Supreme de Justiție

d e c i d e :

Se respinge recursul depus de Autoritatea Națională de Integritate.

Se menține încheierea din 26 septembrie 2022 a Curții de Apel Chișinău, în  
cauza de contencios administrativ la cererea de chemare în judecată formulată de  
xxxxx împotriva Autorității Naționale de Integritate cu privire la anularea actului  
de constatare.

Decizia este irevocabilă.

Președintele ședinței,  
judecătorul

Tamara Chișca-Doneva

judecătorii:

Nicolae Craiu

Aliona Miron